

## О ПЕРСПЕКТИВАХ РОССИЙСКО – АМЕРИКАНСКОГО РАЗОРУЖЕНЧЕСКОГО ДИАЛОГА

В. И. Рыбаченков<sup>1</sup>

Подписав в апреле Договор о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений, президенты России и США не только зафиксировали пониженные количественные уровни СНВ, но и обозначили перспективу продолжения диалога на этом ключевом для мирового сообщества разоруженческом направлении – в преамбуле Договора выражена приверженность сторон процессу поэтапного сокращения ядерных вооружений с подключением к нему других ядерных государств.

Выступая на церемонии подписания Договора в Праге Б. Обама выразил надежду на продолжение переговоров с Россией по сокращению не только стратегического, но и тактического ядерного оружия (ТЯО), как бы отвечая на критику конгрессменов-республиканцев, что последнее не было включено в сферу охвата нового ДСНВ.<sup>2</sup>

Тематика ТЯО находится в поле зрения американского экспертного сообщества в течение многих лет, причем акцент делается на существенном дисбалансе в пользу России по этому виду ЯО (по данным Федерации американских ученых Россия располагает порядка 2 тыс. развернутыми тактическими ядерными боезарядами, в то время как США – лишь 500 такими боезарядами, 200 из которых размещены в пяти европейских странах)<sup>3</sup>. Кроме того, выражается озабоченность отсутствием договоренности с Москвой о взаимных мерах транспарентности в отношении ТЯО.

В данном контексте позиция администрации и конгресса США заключается в том, что переговоры по ТЯО должны начинаться в возможно короткие сроки и без каких-либо предварительных условий, что вряд ли устроит российскую сторону, которая, как следует из многочисленных официальных заявлений МИД РФ, исходит из необходимости уравнивать стартовые позиции двух сторон, не дожидаясь запуска переговорного процесса, т.е. обеспечить предварительную передислокацию тактических ядерных средств США на американский континент. Что касается вопроса о соотношении по ТЯО между двумя страна-

---

<sup>1</sup> Ведущий научный сотрудник Центра по изучению проблем разоружения, энергетики и экологии при МФТИ.

<sup>2</sup> The White House Office of The Press Secretary, April 8, 2010; The New START, Senate Foreign Relations Committee Report to the Senate, October 1, 2010.

<sup>3</sup> R. Norris, H. Kristensen, «Russian Nuclear Forces», *Bulletin of the Atomic Scientists*, January/February 2010; R. Norris, H. Kristensen, «US Nuclear Forces», *Bulletin of the Atomic Scientists*, May/June 2010.

ми, то, как считают некоторые авторитетные российские эксперты, Москва была бы готова обменяться соответствующими данными с Вашингтоном только после начала переговоров о сокращении этих средств, т.е. так, как это было сделано при подготовке двустороннего договора РСМД о ликвидации ракет средней и меньшей дальности, подписанного в 1987 г.<sup>4</sup>

Судя по последним заявлениям представителей американской администрации, какой-либо корректировки позиции США по ТЯО не просматривается. Выступая в апреле с.г. в Таллинне на совещании министров иностранных дел стран-членов НАТО, Х. Клинтон без обиняков заявила, что американские тактические ядерные средства должны оставаться в Европе, увязав их транспарентность с аналогичными шагами российской стороны<sup>5</sup>. Более того, данный подход подтвержден в преддверии ноябрьского саммита НАТО в Лиссабоне: посламам стран-членов альянса в Брюсселе разослан проект новой Стратегической доктрины, разработанный группой экспертов во главе с М. Олбрайт, в котором зафиксирован тезис о необходимости сохранения ТЯО в Европе в качестве противовеса аналогичным российским вооружениям и элемента торга на эвентуальных переговорах по дальнейшему сокращению СНВ.<sup>6</sup>

Проблема ТЯО не является единственным камнем преткновения на пути продолжения российско-американского диалога по СНВ. Как сказал в выступлении в Первом комитете 65-й сессии ГА ООН высокопоставленный представитель МИД России<sup>7</sup>, дальнейшие шаги по пути ядерного разоружения должны рассматриваться и осуществляться с учетом всей совокупности факторов, способных повлиять на стратегическую стабильность. Речь идет, в частности, о таких факторах, как создание региональных систем ПРО без учета безопасности соседних государств, планы по созданию стратегических носителей в неядерном оснащении, наращивание потенциала стратегической ПРО, дисбаланс сил в сфере обычных вооружений, базирование ядерного оружия на территории неядерных государств.

Надо сказать, что возможное негативное воздействие практически всех перечисленных факторов на перспективы продолжения российско-американского разоруженческого диалога достаточно подробно рассмотрены в российском экспертном сообществе<sup>8</sup>. При этом несколько меньшее внимание уделялось

---

<sup>4</sup> В. Козин, «Новый договор под угрозой», *Красная Звезда*, 3 августа 2010 г.

<sup>5</sup> N. Gaouette, «Clinton Says NATO Should Keep Tactical Nuclear Arms», *Bloomberg BusinessWeek*, April 22.

<sup>6</sup> J. Borger, «Get rid of tactical nuclear weapons, NATO leaders told», *guardian.co.uk*, September 29, 2010.

<sup>7</sup> Выступление директора Департамента по вопросам безопасности и разоружения МИД России, Представителя России в Первом комитете 65-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН А.И. Антонова, Нью-Йорк, 4 октября 2010 г.

<sup>8</sup> А. Арбатов, «Тактическое ядерное оружие – проблемы и решения», *Военно-промышленный курьер*, 5 мая 2010 г.; А. Дьяков, Т. Кадышев, Е. Мясников, «К вопросу о дальнейшем сокращении ядерных вооружений», Центр по изучению проблем разоружения, энергетики и экологии при МФТИ, 3 февраля 2010 г.

оценке того, насколько серьезным препятствием дальнейшему диалогу может стать отсутствие окончательной договоренности об обычных вооруженных силах в Европе, т.е. неурегулированность ситуации вокруг Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ).

### **К ситуации вокруг ДОВСЕ**

Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) был подписан в Париже в ноябре 1990 г., вступил в силу в ноябре 1992 г. и стал для начала 90-х годов достаточно эффективным инструментом укрепления европейской безопасности. Его участниками стали 6 государств-членов Варшавского договора и 16 государств-членов НАТО. По факту участия в этих военно-политических союзах были образованы две группы государств-участников Договора.

ДОВСЕ подвел черту под эпохой межблокового противостояния, установив равновесие двух союзов на пониженных уровнях и ограничив возможности размещения их обычных вооружений вдоль линии соприкосновения ОВД и НАТО. В основу Договора положена система количественных ограничений на пять основных категорий обычных вооружений и техники вооруженных сил государств-участников в районе применения Договора: боевые танки, боевые бронированные машины, артиллерию, ударные вертолеты и боевые самолеты. Центральными являются положения о максимальных уровнях на ограничиваемые Договором вооружения и технику (ОДВТ) каждой из групп государств-участников в районе применения в целом и в отдельных его регионах.

Для целей контроля за соблюдением положений Договора была разработана система уведомлений и обмена детальной информацией об обычных вооруженных силах. Основным инструментом контроля за его выполнением являются инспекции на местах.

С прекращением существования ОВД, а затем и СССР, выводом советских/российских войск из ЦВЕ, Балтии и республик СНГ, и особенно с расширением НАТО договорные механизмы ДОВСЕ стали утрачивать свою эффективность. По оценкам российской стороны, страны НАТО в результате расширения альянса значительно превысили ограничиваемые Договором максимальные уровни вооружения и техники в целом и в отдельных его регионах. Крайне невыгодным для России оказалось и выделение в отдельную зону с жесткими ограничениями так называемого флангового района, включавшего обширные территории на севере и юге Европы.

С учетом изменившихся условий было разработано Соглашение об адаптации ДОВСЕ, которое было подписано в Стамбуле в ноябре 1999 г. Данное соглашение трансформировало зонально-групповую основу изначального Договора в систему национальных (для всех категорий ОДВТ) и территориальных (для наземных ОДВТ) уровней для каждого государства-участника. Вместо пяти прежних географических зон, на которые был разбит район применения Договора, введена жесткая сеть территориальных ограничений, состоящая из 28

территориальных уровней (по числу европейских государств-участников Договора), а также два фланговых подуровня для территории России и Украины. Режим адаптированного ДОВСЕ ориентирован на укрепление безопасности каждого государства-участника вне зависимости от его принадлежности к военно-политическим союзам.

Новое соглашение существенно нивелировало негативные последствия первой волны расширения НАТО для безопасности России и европейской стабильности в целом, однако последовавшая вторая волна вновь осложнила ситуацию.

Соглашение об адаптации ДОВСЕ ратифицировано Белоруссией, Россией, Казахстаном и Украиной. В то же время практически сразу же после подписания Соглашения об адаптации страны НАТО взяли курс на затягивание процесса введения документа в действие. При этом начало ратификации Соглашения стало увязываться с выполнением Россией так называемых Стамбульских обязательств (достигнутые в Стамбуле накануне подписания Соглашения об адаптации двусторонние договоренности с Грузией и Молдавией о выводе войск с их территорий). Россия со своей стороны, заявив о выполнении всех относящихся к ДОВСЕ договоренностей, посчитала такую увязку неправомерной.

Исключительные обстоятельства, сложившиеся вокруг ДОВСЕ, побудили Российскую Федерацию рассмотреть вопрос о приостановлении действия Договора до тех пор, пока страны НАТО не ратифицируют Соглашение о его адаптации и не начнут добросовестно выполнять его. Заявление об этом было сделано президентом России В.В. Путиным в апреле 2007 г.

К таким обстоятельствам было отнесено следующее:

1. Уклонение Болгарии, Венгрии, Польши, Румынии, Словакии и Чехии от оформления изменений в составе групп государств-участников в связи с присоединением указанных государств к Вашингтонскому договору 1949 г. (т.е. к НАТО).
2. Превышение государствами-участниками, присоединившимися к НАТО, групповых ограничений ДОВСЕ в результате расширения альянса.
3. Негативное воздействие планируемого размещения обычных вооружений США на территориях Болгарии и Румынии на соблюдение групповых ограничений ДОВСЕ.
4. Отрицательное воздействие неучастия Латвии, Литвы, и Эстонии в Договоре на выполнение Заключительного акта конференции государств-участников ДОВСЕ (Стамбул, 17-19 ноября 1999 г.)

13 июля 2007 г. был подписан и вступил в силу указ президента России о приостановлении Российской Федерацией действия ДОВСЕ и связанных с ним международных договоров. Соответствующий федеральный закон был одобрен обеими палатами Федерального собрания России, подписан президентом и вступил в силу 3 декабря 2007 г. 12 декабря началась реализация мер, вытекающих из указанного закона. В практическом плане это означало, что с 00 часов

московского времени 12 декабря 2007 г. приостановлена вся деятельность России по выполнению Договора и связанных с ним документов.

В частности, прекращены предоставление информации, прием и проведение инспекций. Кроме того, в период приостановления Россия считает себя не связанной ограничениями, в том числе фланговыми, на количество обычных вооружений. В то же время, по заявлению МИД России, планы их массированного наращивания отсутствуют. Более того приостановление действия Договора, в отличие от выхода из него, сохраняет возможность достаточно быстрого возобновления выполнения положений при решении указанных выше проблем.

После приостановления Россией действия ДОВСЕ были продолжены консультации с западными партнерами по восстановлению его жизнеспособности, причем основная работа велась в российско-американском формате. В качестве отправной точки страны НАТО выдвинули концепцию «параллельных действий» (некоторые страны альянса приступают к ратификации Соглашения об адаптации, а Россия принимает определенные меры в отношении своего военного присутствия в Приднестровье и на бывшей военной базе в Гудауте).

В ходе консультаций выяснилось, что Запад по-прежнему не готов учесть ряд ключевых российских предложений, прежде всего касательно отмены фланговых ограничений применительно к территории России. По другим проблемам выражалась лишь готовность обсудить их после вступления в силу адаптированного ДОВСЕ. В июле 2008 г. американская сторона выразила намерение активизировать диалог, однако после событий августа 2008 г. в Закавказье страны НАТО снова взяли паузу в консультациях.

5 мая 2009 г. Россия представила в Совместной консультативной группе памятную записку «Восстановление жизнеспособности ДОВСЕ: путь вперед», в которой подчеркивалась важность встречных действий и необходимость урегулирования разногласий не в неопределенном будущем, а в рамках предлагаемого Россией пакетного решения проблемы ДОВСЕ. В первом полугодии 2010 г. проявилась активность американских партнеров по поиску выхода из сложившейся тупиковой ситуации (администрацией была введена должность специального представителя по вопросам контроля над обычными вооружениями в Европе). В июне – сентябре было проведено несколько встреч по ДОВСЕ, в ходе которых представители России и США, а также других участников Договора обменялись мнениями о путях восстановления жизнеспособности режима контроля над обычными вооружениями в Европе. Судя по отсутствию развернутых сообщений об итогах указанных консультаций, можно предположить, что их участники не сумели прийти к общему знаменателю и перспективы нахождения консенсусных решений по ДОВСЕ в обозримом будущем остаются неопределенными.

В данном контексте заслуживает внимания опубликованная в российской прессе информация о том, что в декабре 2009 г. С. Лавров передал руководству НАТО проект соглашения об основах взаимоотношений РФ и Альянса, причем

стороны по взаимному согласию договорились не предавать этот факт огласке. Ключевым в документе является предложение об ограничении временного развертывания “Существенных боевых сил (СБС)” на территории стран, вступивших в Альянс в ходе последних волн его расширения (8 государств-членов Варшавского договора, а также Словения, Албания и Хорватия). Источник в штаб-квартире НАТО на условиях анонимности подтвердил российским журналистам получение российского проекта, однако подчеркнул, что говорить о подписании юридически обязывающего документа пока не приходится, поскольку термин СБС никогда не был толком прописан. Постпред РФ при НАТО Д. Рогозин со своей стороны заметил, что натовцы “ничего подписывать не хотят”.<sup>9</sup>

### **Перспективы продолжения диалога по сокращению ядерного оружия**

По мнению американских экспертов, администрация Обамы отдает себе отчет в том, что США в конечном счете придется решать вопрос о вступлении в силу адаптированного ДОВСЕ или разработке удовлетворяющего Россию нового Договора, как условия получения согласия Москвы на дальнейшее сокращение СНВ.<sup>10</sup> В качестве основного аргумента в пользу такого развития событий эксперты называют необходимость снятия российской озабоченности превышением в пользу НАТО обычных вооруженных сил в Европе, иначе Россия вряд ли пойдет на сокращение своего ТЯО, рассматривающегося ею как своего рода фактор нейтрализации такого превосходства.

Примечательно, что официальные представители администрации, признавая наличие озабоченности России таким дисбалансом, считают, что данный сюжет не вписывается в диалог по ТЯО, поскольку имеет самостоятельное значение и должен обсуждаться на отдельном переговорном форуме.<sup>11</sup>

Таким образом, на сегодняшний день подходы России и США к диалогу по дальнейшему сокращению СНВ существенно различаются, причем перечень спорных моментов имеет тенденцию к росту (пример тому — ДОВСЕ). Как показали ратификационные дебаты в сенате, республиканцы, чьи позиции окрепли после ноябрьских промежуточных выборов, категорически возражают против любых договорных ограничений потенциала американской стратегической ПРО, в то время как российская сторона наверняка будет стремиться ввести такие рестрикции в текст будущей договоренности по дальнейшему сокращению СНВ, не ограничиваясь общей констатацией в преамбуле взаимосвязи наступательных и оборонительных вооружений, как это было сделано в апрельском Договоре. Неоднозначная ситуация и по ТЯО: сенаторы-республи-

---

<sup>9</sup> В. Соловьев, Е. Черненко, «Силам НАТО отрезают пути к наступлению», *Коммерсантъ*, № 200, 27 октября 2010 г.

<sup>10</sup> E. Grossman, «Further US-Russian Nuclear Talks Might Hinge On Armor Cuts, Analyst Says», *Global Security Newswire*, July 21, 2010.

<sup>11</sup> Там же.

канцы вряд ли положительно воспримут новый раунд переговоров по СНВ без включения в их повестку этого вида ядерного оружия, в то время как Москва будет настаивать на предварительном выводе американского ТЯО из Европы. Еще одно возможное предварительное условие запуска переговорного процесса — достижение окончательной договоренности по обычным вооруженным силам в Европе.

Как представляется, в складывающейся непростой ситуации поиск общих точек соприкосновения потребует доброй воли от обеих сторон, причем этот процесс может занять 1-2 года с учетом глубины имеющихся разногласий. И все же очевидно, что стороны будут стремиться начать переговоры по дальнейшему сокращению СНВ не позднее весны 2014 г. с тем, чтобы иметь возможность анонсировать достигнутые результаты на очередной обзорной конференции ДНЯО в 2015 г.

Конечно, некоторые новые моменты может привнести ноябрьский Саммит НАТО в Лиссабоне, где будут обсуждаться проект новой Стратегической доктрины Альянса, а также перспективы сотрудничества с Россией в области стратегической стабильности.

Вместе с тем, по оценкам независимых американских экспертов, в Лиссабоне вряд ли будет принято окончательное решение относительно американского ТЯО в Европе. Они полагают, что этот сложный вопрос будет рассматриваться несколько позднее в более широком контексте обзора натовской стратегии сдерживания, имеющего целью обеспечить интеграцию конвенциональных и ядерных сил, а также систем ПРО.<sup>12</sup>

*6 ноября 2010 г.*

---

© Центр по изучению проблем разоружения, энергетики и экологии при МФТИ, 2010 г.

---

<sup>12</sup> E. Grossman, «NATO Seen Likely To Delay Nuke Pullback Decision», *Global Security Newswire*, October 28, 2010.